



16.4.2021

Kunta- ja aluehallinto-osasto
neuvotteleva virkamies Noora Heinonen

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelun rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022

1. Johdanto

Eduskunta on XX.XX.2021 hyväksynyt hallituksen esityksen (241/2020 vp) hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (*nk. sote-uudistus*).

Hyvinvointialueesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetut hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä on ehdotettu perustettavaksi 1 päivänä heinäkuuta 2021. Tämän ajankohdan ja vuoden 2022 alun välisenä aikana hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttäisi aloitusvaiheessa lain 8 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin ja 1 päivästä maaliskuuta 2022 lukien vaaleilla valittu aluevaltuusto.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetussa laissa (15 §, *jatkossa voimaansaattolaki*) säädetään hyvinvointialueen väliaikaisen valmistelutoimielimen sekä hyvinvointialueen ja toiminnan rahoittamisesta ennen vuotta 2023. Toiminnan rahoitus vuosina 2021 ja 2022 perustuu valtion varoista maksettavaan valtionavustukseen. Vuoden 2021 yleisavustus on tarkoitus maksaa hyvinvointialueille voimaansaattolain tultua voimaan valtiovarainministeriön päätöksen perusteella. Lisäksi voimaansaattolain 15 pykälän 3 momentin mukaisesti valtio vastaisi väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän sekä HUS-yhtymän toimielinten toiminnan rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022.

Edellä mainitun voimaansaattolain 5 pykälän 1 momentin mukaan valtion talousarvioon on vuosille 2021 ja 2022 otettu määräraha, jolla katettaisiin kullekin hyvinvointialueelle sen toiminnan ja hallinnon käynnistämistä aiheuttavia kustannuksia. Määräraha on osoitettu valtion talousarvion momentille 28.89.30. Määräraha on luonteeltaan hyvinvointialueen toimintaan maksettavaa, valtionavustuslain (688/2001) 5 pykälässä tarkoitettua yleistä valtionavustusta, joka voidaan maksaa hyvinvointialueille ilman eri hakemusta. Hyvinvointialueelle maksettavaan yleisavustukseen ei myöskään sovelleta valtionavustuslain 6 §:ssä

tarkoitettua edellytystä avustuksen saajan omasta osallistumisesta toiminnan rahoitukseen. Vastaavasti momentin määräraha on tarkoitettu HUS-yhtymän valmistelurahoitukseen, jota maksetaan vuosina 2021 ja 2022 HUS-sairaanhoidopiirille sekä vuonna 2022 HUS-yhtymälle.

Vuoden 2021 valmisteluun tarkoitettu rahoitus hyväksyttiin valtion vuotta 2020 täydentävässä talousarviossa 21.12.2020. Määräraha on 14,973 milj. euroa. Määräraha on kolmevuotinen siirtomääräraha momentilla 28.89.30 (*Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus*). Määrärahaa saa käyttää (1) valtionavustusten maksamiseen hyvinvointialueiden käynnistämisen ja toiminnan kustannuksiin sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin, ja (2) valtionavustusten maksamiseen väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän ja HUS-yhtymän valittujen toimielinten kustannuksiin. Julkisen talouden suunnitelmaan on vuodelle 2022 esitetty vastaavasti yhteensä 47,146 milj. euron määrärahaa.

Valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) ja valtionapuviranomaisena toimii valtiovarainministeriö. Valtionavustusta koskevaa säädöspohjaa täsmennetään tällä asetuksella. Asetuksenantovaltuus perustuu valtionavustuslain 8 §:ään, jonka mukaan tarkempia säännöksiä valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien järjestämisvastuun siirron valmisteluun, erityisesti uudistuksesta johtuviin ICT-muutokustannuksiin, ohjataan myös muuta valtion talousarvion mukaista rahoitusta.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

Valtioneuvoston asetus sisältäisi säännökset voimaantulon 15 §:n ja valtion talousarvion mukaisen hyvinvointialueille ja HUS-yhtymän valmistelusta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseksi osoitetun valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Avustus myönnettäisiin valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 2 momentin mukaisena yleisavustuksena 1 päivänä heinäkuuta 2021 lukien hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän valmistelusta aiheutuneiden kustannusten kompensoimiseksi. Vuoden 2023 alusta lukien valtion rahoitus osoitettaisiin hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisesti.

Määrärahaa voitaisiin käyttää hyvinvointialueiden perustamiseen ja toimintaan sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin. Määräraha olisi luonteeltaan hyvinvointialueen toimintaan maksettavaa, valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua yleistä valtionavustusta. Yleisavustusta voitaisiin

maksaa hyvinvointialueille voimaanpanolain tultua voimaan valtiovarainministeriön päätöksen perusteella.

Väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän valtionrahoitus maksettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 13 §:ssä tarkoitetulle HUS-yhtymälle sekä erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 7 §:ssä tarkoitetulle Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle.

Hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin johtaisi hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttäisi sitä koskevaa päätösvaltaa sekä vastaisi tehtäviinsä liittyvästä puhevallan käyttämisestä aluevaltuuston toimikauden alkuun asti. Väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän tehtävät eroaisivat hyvinvointialueen väliaikaisten valmistelu-ryhmien tehtävistä, koska ne liittyisivät HUS-yhtymän perustamisen ja toiminnan käynnistämisen edellyttämien päätösten valmisteluun.

Merkittävimmät kustannukset aiheutuvat väliaikaisiin valmistelutoimielimiin ja hyvinvointialueille sekä HUS-yhtymään palkattavasta henkilöstöstä, tiloista, toiminnasta sekä lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Lisäksi kustannuksia aiheutuisi hallinnon perustamisesta ja voimaanpanolain mukaisiin tehtäviin liittyvistä mahdollisista ostopalveluista. Määräraharahatarve perustuu osittain edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa tuotettuihin laskelmiin ja suunnitelmiin sekä kuntien ja kuntayhtymien vastaavien toimintojen kustannuksiin.

Valtionavustusta saisi hyvinvointialueella käyttää voimaanpanolain 8 §:n 5 momentissa tarkoitettujen väliaikaisen valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten järjestämisestä sekä talousarvion valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen käytön hyväksyttäviä kustannuksia olisivat voimaanpanolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Näitä tehtäviä olisivat esimerkiksi selvittää hyvinvointialueelle siirtyvä henkilöstö ja valmistella aluevaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja –sopimuksiksi. Tehtävänä olisi osallistua hyvinvointialueille siirtyvän irtaimen ja kiinteän omaisuuden sekä sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen. Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä olisi myös selvittää hyvinvointialueiden hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevia tieto- ja viestintätekniisiä järjestelmiä ja ratkaisuja. Tehtävänä olisi lisäksi valmistella hyvinvointialueen talouden ja hallinnon järjestämistä sekä päättää vuoden 2022 talousarviosta ja osallistua aluevaalien järjestämiseen. Väliaikainen valmistelutoimielimen työskentelyn käynnistymistä koskevat hallinnolliset kustannukset, kuten kokouskulut ja toimielimelle hallinnollista tukea antavan tahon turvaamien kokous- ja työtilojen korvaukset, olisivat myös valtionavustuksella korvattavia kustannuksia.

HUS-valmisteluryhmän tehtäviin kohdennettavaa avustusta saisi käyttää voimaanpanolain 11 §:n mukaisiin tehtäviin, jotka liittyisivät HUS-yhtymän perustamisen ja toiminnan käynnistämisen edellyttämien päätösten valmisteluun. Sen tehtävänä olisi valmistella ehdotus HUS-yhtymän perussopimukseksi ja yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ensimmäinen kokous. Lisäksi sen tulee valmistella välttämättömät päätösesitykset ja muut HUS-yhtymän perustamista ja toiminnan käynnistämiseksi välttämättömiä esityksiä, joita tulisi käsitellä yhtymän ylimmän toimielimen kokouksessa, Uudenmaan aluevaltuustojen kokouksessa ja Helsingin kaupunginvaltuustossa.

Vuosina 2021 ja 2022 avustukset hyvinvointialueille määräytyisivät perusosaan, asukasmäärän ja nykyisten järjestämisvastuullisten määrään perustuvilla kriteereillä. Määrärahaa enintään yksi viidesosa jaettaisiin kullekin hyvinvointialueelle tasasuuruksena osana (*perusosa*). Määrärahaa enintään kaksi viidesosaa jaettaisiin hyvinvointialueiden alueiden kuntien asukasmäärien perusteella (*asukasmäärä*). Hyvinvointialueen asukasmäärä määräytyisi Tilastokeskuksen väestörakennetilaston 31.12.2020 tietojen mukaan. Määrärahaa jaettaisiin enintään kaksi viidesosaa hyvinvointialueen alueella voimaanpanolain voimaantullessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella (*järjestämisvastuullisten määrä*). Kuntakohtaisia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumääriä koskevia tietoja määriteltäessä käytettäisiin voimaanpanolain voimaantuloajankohdan tietoja kunnista, kuntayhtymistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista ja alueen pelastustoimista.

Hyvinvointialueen väliaikaisen toimielimen asettamisesta vastaavan viranomaisen olisi toimitettava valtiovarainministeriölle selvitys väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamisesta. Avustuksesta päättäisi valtiovarainministeriö, ja se maksetaan yhdessä tai useammassa erässä. Vuonna 2021 myönnettävä avustus maksettaisiin kullekin hyvinvointialueelle ilman aiheetonta viivytystä, viimeistään vuoden 2021 loppuun mennessä. Avustus myönnettäisiin ja maksettaisiin kullekin hyvinvointialueelle valtiovarainministeriön erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana selvityksen vastaanottamisen jälkeen. Vuoden 2022 avustus maksettaisiin kaikille hyvinvointialueille 3.1.2022.

HUS-sairaanhoitopiirin olisi toimitettava valtiovarainministeriölle sen hallituksen tekemästä HUS-valmisteluryhmän asettamispäätöksestä selvitys, jonka jälkeen enintään 75 000 euron avustus HUS-valmisteluryhmän tehtäviin myönnettäisiin ja maksettaisiin valtiovarainministeriön erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana vuonna 2021. Vuonna 2022 HUS-sairaanhoitopiirille maksettaisiin enintään 75 000 euroa. Kun HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttämä toimielin olisi vuonna 2022 valinnut yhtymän yhtymähallituksen, asiaa koskevasta

päätöksestä tulisi antaa valtiovarainministeriölle selvitys vuoden 2022 enintään 125 000 euron avustuksen maksamista varten.

Voimaanpanolain 15 §:n 2 momentin mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen olisi annettava aluevaltuustolle selvitys vuosille 2021 ja 2022 myönnetyn määrärahan käytöstä. Selvityksen perusteella aluevaltuusto voisi arvioida, onko väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminta ja talouden hoito tapahtunut tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvitystä voitaisiin hyödyntää myös hyvinvointialueen antaessa valtionavustuslain 11 §:ssä tarkoitettua selvitystä vuosille 2021 ja 2022 myönnetystä valtionavusta. Vuoden 2021 osalta hyvinvointialueen hallinnon ja talouden tarkastus tapahtuisi hyvinvointialueesta annettavan lain 14 luvun säännösten mukaisesti. HUS-sairaanhoidopiirin velvollisuudesta antaa selvitys vuosille 2021 ja 2022 myönnetyn määrärahan käytöstä säädetään valtionavustuslain 11 §:ssä.

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olla voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

3. Asetuksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (nk. sote-uudistus) aiheutuisi muutostaloudellisia vaikutuksia, joiden osa tässä valtioneuvoston asetuksessa esitetyn rahoituksen kustannukset olisivat. Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelusta aiheutuvien muutostaloudellisten vaikutusten määräksi on hallituksen esityksessä 241/2020 vp arvioitu yhteensä noin 62,119 milj. euroa, joihin valtio osoittaisi talousarviossa määrärahat vuosina 2021 ja 2022.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hyvinvointialueiden väliaikaiset valmistelutoimielimet, HUS-sairaanhoidopiiri ja HUS-yhtymä ilmoittavat valtionavustusten maksamiseksi tarpeelliset tiedot valtiovarainministeriölle. Niiden tulee noudattaa valtionavustuslaissa, asetuksessa ja valtionavustuspäätöksessä määritellyjä ehtoja ja velvoitteita.

Valtiovarainministeriölle valtionavustuksen myöntäminen on uusi, määräaikainen tehtävä.

4. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistä tarkasteltiin valmisteluvaiheessa vaihtoehtoisilla malleilla siten, että rahoituksen määrä olisi perustunut vuonna 2021 yhtä suuriin yhden kolmasosan perusosuuteen, asukasmäärään ja

järjestämisvastuullisten määrään. Nämä määräytymisperusteet olisivat pienentäneet valittuun malliin nähden hyvinvointialueiden keskinäisten rahoitusosuuksien eroja. Mallin arvioitiin kuitenkin ohjaavan rahoitusta suhteellisesti enemmän muille kuin alueille, joissa nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuut ovat erityisen hajanaisesti toteutettuja.

Rahoituksen määräytymistä vuonna 2022 tarkasteltiin myös siten, että kunkin hyvinvointialueen rahoitus olisi perustunut ainoastaan sen alueen asukasmäärään ja järjestämisvastuullisten määrään. Vaihtoehto arvioitiin heikommaksi valittuun malliin nähden, sillä kaikkien hyvinvointialueiden on niiden alueen asukasmäärästä tai nykyisen palvelujen järjestämisvastuista huolimatta tehtävä tietyt samat laissa määritellyt valmistelutoimet. Tähän tarpeeseen arvioitiin rahoituksen perusosuudella kaikille hyvinvointialueille kyettävän parhaiten vastaamaan.

Lisäksi tarkasteltiin vuoden 2022 rahoituksen määräytymistä siten, että hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksesta neljä viidesosaa olisi myönnetty ilman hakemusmenettelyjä valtiovarainministeriön päätöksen perusteella ja yksi viidesosa olisi myönnetty harkinnanvaraisesti hyvinvointialuekohtaisen hankesuunnitelmaan pohjautuvan hakemuksen perusteella. Harkinnanvaraisuutta ei pidetty voimaanpanolain tarkoittamana mahdollisuutena valtionavustuksen myöntämiselle. Avustuksen käyttötarkoitus ja muut avustuksen saamisen edellytykset ovat lailla määriteltynä, eivätkä sisällä valtionapuviranomaisen harkinnan mahdollistamista.

5. Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön yhteisenä virkatyönä.

Asetusluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros XX.4.–XX.5.2021.

Lausunnoissa esitettyjen huomioiden perusteella ...

Lausuntopalautteen perusteella ...

Esitys valtioneuvoston asetukseksi on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa XX.XX.2021.